Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración integrada con la de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas

Carpeta Nº 131 de 2000

Versión Taquigráfica N° 566 de 2006

RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS CORPORALES CAUSADOS A TERCEROS POR DETERMINADOS VEHÍCULOS DE CIRCULACIÓN TERRESTRE Y MAQUINARIAS

Establecimiento de un seguro obligatorio

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 6 de junio de 2006

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Gustavo Borsari Brenna.
MIEMBROS:	Señores Representantes Álvaro Alonso, Jorge Orrico, Edgardo Ortuño, Nelson Rodríguez Servetto y Javier Salsamendi.
INTEGRANTES:	Señores Representantes Juan José Domínguez, David Doti Genta y Julio César Fernández.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Fernando Longo Fonsalías.
ASISTE:	Señor Representante Sergio Botana.

SEÑOR PRESIDENTE (Borsari Brenna).- Habiendo número, está abierta la reunión.

SEÑOR ORRICO.- Vamos a fundamentar las modificaciones que proponemos al proyecto que estamos considerando.

Desde el punto de vista conceptual, la filosofía que inspira estas propuestas es la de conseguir un contralor eficaz del seguro, porque en los países donde ha sido puesto en práctica, ha funcionado correctamente cuando el contralor también ha sido correcto.

Voy a empezar por lo menos agresivo. Hay una forma de controlar ciertamente agresiva para el ciudadano que recibe la sanción y para el público que está mirando: es la clásica imagen del inspector que detiene a alguien, le pide los documentos, los otros ven que lo están multando y demás. Pero hay formas de contralor que no tienen agresividad alguna, en el sentido de que se hacen por una vía casi administrativa. Cuando un escribano -y el Presidente de la Comisión integrada es escribano- hace cualquier escritura, debe controlar determinados documentos, si falta algo, se lo dice a la parte y si ella no lo proporciona, no se puede seguir con el negocio.

El asunto es cómo hacer para controlar con la menor cuota de agresividad posible. La idea que se establece en este artículo proyectado como 24 la manejamos con el señor Diputado Longo Fonsalías, y aclaro que la redacción es suya.

El artículo 24 que proponemos dice: "I) Los Registros Públicos no podrán inscribir títulos de propiedad, contratos de prenda u otros documentos que afecten la titularidad de los vehículos automotores, sin el previo control de la vigencia del seguro de referencia".

Se trata de un contralor típicamente administrativo: no se puede inscribir porque falta un documento.

Continúa: "Los Municipios no podrán realizar transferencias municipales, cesiones, empadronamientos, reempadronamientos, cambios de motor, chasis, otorgar certificados de libres de deuda y antecedentes sin el previo control de la vigencia del seguro de referencia".

Quiere decir que es una forma de contralor que prácticamente no tiene publicidad; solo la conoce la persona que va a registrar y, por tanto, la cuota de agresividad es cero. Parece un control importante, porque está afectando la disponibilidad del bien. Quiero creer que un escribano que ve que falta este documento le va a decir a la parte que se ponga al día o no se hace el negocio.

Me parece una forma de contralor eficaz, porque afecta algo importante para las partes y, por lo tanto, contribuye a la eficacia de la ley.

El otro es un capítulo un poco más complicado, por eso lo dejo para el final.

SEÑOR DOMÍNGUEZ.- Lo que se propone refiere a lo que se registre de aquí en más.

SEÑOR ORRICO.- Sí; como toda ley, si expresamente no dice que es retroactiva, tiene efectos hacia el futuro. Además, creo que sería inconstitucional que se exigiera hacia atrás, por el principio de que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni a ser privado de lo que no prohibe. Por lo tanto, no se podría hacer retroactiva.

Si estamos de acuerdo con el artículo 24 que proponemos, podríamos aprobarlo porque, insisto, se trata de un control administrativo y notarial sin cuota de agresividad alguna y que funciona en la práctica. Los escribanos saben bien que estas cosas funcionan en la práctica; por lo tanto, si establecemos que el seguro es obligatorio, es correcto que no se pueda transferir un vehículo si no está cubierto con el seguro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si aprobamos el artículo 24, deberemos correr el articulado, porque no tiene nada que ver con el artículo 24 del proyecto.

SEÑOR LONGO FONSALÍAS.- Estamos intentando instalar una forma fácil de controlar en la práctica, para que este seguro se haga efectivo. Hoy por hoy, en cualquier negocio de automóviles se exige el título y sin este elemento no se podrá hacer el título, porque no va a figurar en el Registro y no tendrá validez.

Reitero que esto me parece muy importante para que lo que se establece en este proyecto de ley sea cumplido en la práctica.

SEÑOR BOTANA.- Me parece muy buena la búsqueda de soluciones para estos temas. De todos modos, desde el punto de vista práctico, este sistema de controles cruzados que hemos venido

imponiendo en los distintos organismos del Estado -por ejemplo, los certificados de la Dirección General Impositiva o del BPS y ahora de los Municipios y este del Banco de Seguros del Estado- es operativo y funciona bien, pero todos debemos convenir en que cuando vienen los tiempos de crisis, de baja sustantiva del nivel de actividad de la economía, es un aspecto que termina profundizando las crisis e impidiendo el ejercicio de una serie de actividades por parte de mucha gente.

Por otra parte, tengo una duda importante sobre otro aspecto. Nosotros estamos generando la obligatoriedad de un seguro referido a lesiones a personas; estas solo se pueden producir con un vehículo en circulación. No habla del vehículo en cuanto bien o mercancía; entonces, no veo la razón por la cual haya que impedir la comercialización del bien o de la mercancía porque no tenga el seguro. Lo que hay que hacer es impedir su circulación, pero de ningún modo la ley puede impedirle ser mercadería en el comercio entre los hombres.

SEÑOR ORRICO.- Si se hacen las cosas bien, cuando el vehículo no está en circulación tienen que retirarlo de los circulantes; tienen que comunicarlo a las Intendencias y demás para que no figure entre los circulantes. En ese caso, pasa a ser un bien que, por ejemplo, se vende por partes. Esto no complica en absoluto porque es a los efectos de un vehículo que tenga una definición instrumental. Una taza es algo que sirve para tomar café; un vehículo es algo que sirve para circular. Si deja de circular no es vehículo a estos efectos; creo que eso queda muy claro. Ahora bien, si el vehículo es para circular, debe tener necesariamente seguro, aunque sea de 1915 y de colección. Distinto es si el vehículo no circula, si está en un museo, si se va a vender por partes y todas las situaciones de este tipo que se puedan plantear. El problema es que nosotros a veces convivimos con la irregularidad de ciertas cosas, pero si un vehículo va a salir del mercado, también hay que hacer salir del mercado los papeles.

SEÑOR PRESIDENTE.- La indisponibilidad del vehículo no opera en este caso. Se puede vender, pero lo que no se puede es inscribir. La inscripción opera para que el contrato de compraventa valga ante terceros. Entonces, creo que la observación del señor Diputado Botana se subsana con esto. Si quiero tener un vehículo, que la compraventa conste en el registro público respectivo y que valga ante terceros -como hacemos todos los días-, necesito el seguro. Lo mismo ocurre con el seguro contra incendio de una propiedad, que se exige, que es obligatorio y que aparece como una cláusula de estilo, a la que nadie presta atención. Entonces, creo que en este caso está bien la propuesta del artículo 24, en el sentido de que esto restringiría notablemente los automóviles que circulan sin seguro contra terceros.

SEÑOR ALONSO.- La observación del señor Diputado Botana me despierta algunas inquietudes, pero esto no quiere decir que suscriba íntegramente el planteo. Aquí tenemos escribanos que nos pueden ayudar, porque es materia específica de los notarios. La observación del señor Diputado Botana va en el sentido de que se puede exigir el seguro a aquellos vehículos que estén circulando -lo que a mi entender es lógico- y no a aquellos vehículos que no circulen. Del universo de vehículos, la inmensa mayoría se utiliza para circular. Sin duda, hay un grupo de vehículos -que debe ser muy menor- que no son utilizados para circular. El ejemplo más ortodoxo es el de los vehículos de colección. De exigirles un seguro, estaríamos encareciendo la inversión del tenedor del vehículo de colección, porque nunca va a circular, estará guardado; si decide venderlo y no tiene la cobertura de seguro, no va a poder inscribir el título en el Registro, ni perfeccionar la compraventa. Entonces, primero tenemos ese problema y habría que estudiar la manera de solucionarlo.

Me pregunto qué otro universo de vehículos -que no sea el de los de colección- no es utilizado para circular y al que estaríamos estableciendo una traba o impedimento. Quizás pueda darse esto en el caso de los vehículos que están en depósito. Me refiero a los cientos o miles de vehículos que no están circulando por haber sido secuestrados, que están en los depósitos fiscales y, en algunos casos, en depósito por las instituciones que prestaron el dinero para la compraventa. Estos vehículos notoriamente no están circulando. Por lo tanto, exigirles que tengan un seguro encarece la operación de rescate del capital de la institución o persona que prestó el dinero.

En síntesis, hay un grupo mayoritario de vehículos que circulan, otro grupo de vehículos que no circulan nunca -que son los de colección- y un último grupo de vehículos, que si bien circularán en algún momento, no lo están haciendo por circunstancias legales. Establecer la obligación de contratar un seguro contra terceros para este último grupo me parece un exceso.

SEÑOR ORRICO.- En primer lugar, el contrato se perfecciona. La compraventa queda perfecta cuando las partes convienen en la cosa y en el precio. No soy notario, pero esto lo tengo claro. De manera que el contrato igual queda perfeccionado. Lo que tiene es un problema de hacer oponible ese contrato a terceros.

SEÑOR PRESIDENTE.- De publicidad.

SEÑOR ORRICO.- Pero la compraventa queda perfecta.

En segundo término, cuando un vehículo sale de circulación, si se hacen las cosas correctamente, no paga patente porque se devuelven las chapas o se comunica, no sé bien cómo es el trámite, pero me consta que se hace. Esto para el caso de los vehículos en depósito. Y un vehículo de colección tampoco debe pagar patente.

SEÑOR SALSAMENDI.- Sí, pagan.

SEÑOR ORRICO.- De todas maneras, esto se puede resolver fácilmente diciendo que los vehículos que no estén en circulación y hayan devuelto sus patentes a las Intendencias, no necesitarán de un seguro obligatorio, o algo por el estilo. En todo caso, no forma parte de este artículo. Este artículo establece el mecanismo de contralor, pero lo que en realidad se está disponiendo es que hay vehículos que, por su naturaleza y por el uso que se les está dando, no son pasibles de seguro obligatorio. Es el caso de los vehículos de colección, de los que están en depósito y de tantos otros. En todo caso, esto sería una excepción.

SEÑOR ALONSO.- Creo que estamos caminando en la misma dirección. Lo que surge de la lectura estricta del artículo 24 es que los Registros Públicos no podrán inscribir títulos de propiedad sin el previo control de la vigencia del seguro de referencia. Entonces, de acuerdo con lo que surge de esta lectura, para que se complete el trámite y se pueda inscribir el título, tiene que haber seguro.

SEÑOR ORRICO.- Pero va de suyo que lo primero que tiene que pasar para que algo sea inscribible, o no, es que al vehículo que se pretende inscribir le sea aplicable la obligatoriedad del seguro. Eso es lo primero.

Las leyes no se interpretan artículo por artículo. Es una discusión que está bien, pero que no forma parte de este artículo, sino de otro que diga que no será obligatorio el seguro para tales y cuales vehículos. Allí habría que determinar los vehículos que no tienen esta obligación. El artículo 3º establece: "Están excluidos de la aplicación de la ley: A) Los automotores que circulen sobre rieles.- B) Los automotores autorizados exclusivamente en el interior de establecimientos industriales, comerciales, agropecuarios, de playas ferroviarias o de cualquier otro lugar al que no tenga acceso el público". Cuando estos vehículos se transfieren, no se les puede exigir el seguro obligatorio, pero no cuesta nada agregar un literal C) que lo diga.

SEÑOR LONGO FONSALÍAS.- El vehículo que circula tiene que estar empadronado, y el vehículo que no está empadronado no puede circular, está fuera de la ley. Eso está claro. El vehículo que está en un depósito judicial tampoco puede circular, porque estaría fuera de la ley. Por lo tanto, si el vehículo circula, tiene que tener seguro, ya sea que estuvo en depósito o es de colección, con las responsabilidades del caso. Si es de colección y tiene chapa, necesita el seguro porque puede salir en cualquier momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- De hecho, salen y corren carreras.

SEÑOR LONGO FONSALÍAS.- Y si el vehículo está en un depósito judicial, no puede salir. No hay otra posibilidad.

SEÑOR BOTANA.- Le estaba comentando al señor Diputado Alonso que, como ciudadano, tengo la libertad, el derecho absoluto de comprar un auto para dejarlo parado en la puerta de mi casa, y nadie tiene por qué exigirme un seguro. En definitiva, el seguro es para cubrir un riesgo por las lesiones que pueda causar cuando el vehículo circula.

Quiero señalar una cuestión que me parece importante. Es verdad que no hay que concentrarse en un artículo de una ley, pero tampoco podemos aislar una ley, por más importante que sea, del ordenamiento jurídico y de la situación general de la Administración de un país. No podemos concebir que este sea algo así como el único objeto de nuestra acción. Tenemos que ver en un contexto la iniciativa que estamos aprobando. Creo que este artículo tiende a complicar algunas situaciones. Voy a señalar una: acá no todos tenemos la misma prima de seguros, y no la tenemos porque algunos la han usado y otros no; algunos han ido contra su seguro y otros no. En definitiva, tenemos primas de seguros distintos y las compañías asocian la prima al cliente y no al vehículo. Cuando una persona cambia de vehículo, la compañía de seguros le asignará una prima de riesgo en función de quién es el titular del seguro y del uso que de este haya hecho. Así funciona el mercado, que el señor Diputado Orrico conoce bastante mejor que cualquiera de quienes estamos acá. Entonces, creo que tenemos que entender que, desde el punto de vista de la aplicación, es una complicación sin razón y desde el punto de vista de los derechos es una exigencia, que lo único que va a lograr es que aquella persona que haya tenido dificultades para pagar su seguro verá cómo baja en el mercado el valor del vehículo en cuanto mercancía. Lo vemos todos los domingos en las ofertas de automóviles de "El gallito Luis", donde aparecen vehículos regalados porque tienen deudas de patente. Buenos, va a seguir bajando el valor de los vehículos en cuanto mercancía.

Considero que el artículo no agrega mucho, y que los controles discúlpenme hay que buscarlos por otros lugares, deben estar dirigidos directamente a que nadie circule sin seguro.

SEÑOR ALONSO.- Quisiera volver al planteo original del señor Diputado Botana, que estaba haciendo un comentario más genérico de la iniciativa que, en general, comparto. Me gustaría que nos tomáramos el tiempo necesario para hacer una propuesta a la Cámara que fuera lo más afinada posible. Si bien entiendo lo que dice el señor Diputado Orrico, en el sentido de que esta y cualquier otra ley debe ser interpretada en su conjunto y no tomar lo dispositivo de algún artículo por separado, en el proyecto que estamos considerando se define cuáles son los vehículos a los que se va a exigir seguro, y está claramente establecido que son los que van a circular. Con tiempo suficiente habría que hacer una redacción en la que quedara claro que nos estamos refiriendo a los mismos vehículos, porque la definición que se da aquí es respecto a la inscripción de los títulos de vehículos automotores en general. Habría que hacerlo por la vía de la remisión o de que el texto fuera más explicativo, con algún giro que permitiera identificar cuáles son aquellos vehículos a los que se va a exigir el seguro. Toda ley es pasible de reglamentación y, por lo tanto, por esa vía se puede determinar con mayor especificidad a qué vehículos se les está imponiendo la necesidad de contar con el seguro, a efectos de registrar su título. En ese sentido, creo que deberíamos mejorar la redacción.

SEÑOR SALSAMENDI.- Me parece claro que la modificación debe estar por el lado del artículo 3º, o sea de los vehículos excluidos. En el proyecto original se incluía un literal B), que ha desaparecido, que hablaba de los vehículos utilizados en competencias deportivas o concursos de velocidad durante su participación. Ese literal fue expresamente excluido, y hoy tenemos simplemente un artículo 3º que habla de automotores excluidos -valga la redundancia-, que son los que circulen sobre rieles y aquellos utilizados en el interior de determinado tipo de establecimientos o, en general, de cualquier otro lugar al que no tenga acceso el público. Me parece claro que aquellos automotores que por expresa disposición legal tengan inhibida su circulación también deben estar excluidos de la aplicación de esta ley, mientras dure esa situación. Es el caso de los depósitos legales y todos aquellos que, por expresa disposición legal, judicial y/o administrativa, tengan inhibida o impedida su circulación; mientras dure esa inhibición no se les debe aplicar esta norma. Esto es relativamente claro y me parece que debería estar entre las excepciones que estamos estableciendo en el artículo 3º. Obviamente, tendría una aplicación directa en algunas de las observaciones que realizaban los señores Diputados Botana y Alonso.

SEÑOR ORRICO.- Creo que podríamos agregar al artículo 3º, en concordancia con lo que decía el señor Diputado Salsamendi, tres literales en cuanto a las exclusiones a esta ley. El literal C) diría: "Los vehículos que se encuentren en depósito judicial". El D) diría: "Los de colección, en tanto no sean utilizados para la circulación vial", y el E) diría: "En general, todo vehículo no utilizado para la circulación vial".

SEÑOR ALONSO.- Esto mejora el proyecto. Veámoslo.

SEÑOR ORRICO.- Lo dejo planteado. Parto de la base de que esto no sería necesario, pero trato de buscar una fórmula intermedia. Entiendo que cuando un vehículo sale de la circulación se devuelve la chapa y, por lo tanto, no es asegurable, porque está fuera del mercado. Eso es clarísimo. No habría ni que plantearlo, porque es así como se maneja desde el punto de vista de las transferencias. Puede pasar que a alguien se le ocurra vender un ejemplar de colección, pero este proyecto es aplicable únicamente a los vehículos que circulan. De los que no circulan, el propio interesado se encargará de sacarlo. Si no lo hace, hay un viejo aforismo romano que dice "de minimis non curat praetor", que quiere decir que el pretor no se ocupa de insignificancias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.